

# 本格的な政権交代による政策形成 プロセスの再構築<sup>1</sup>

---

中央大学 横山彰研究会 行政分科会

関口真康 松尾彰大 松岡宏茂

2010年12月

---

<sup>1</sup>本稿は、2010年12月11日、12日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2010」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、中央大学総合政策学部横山彰教授をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

# 本格的政権交代による政策形成 プロセスの再構築

---

2010年12月

## 要約

---

昨年の第 45 回衆議院議員選挙において民主党が 308 議席を獲得する勝利を収め、政権担当与党が自民党から民主党へと変化した。私たちはこの背景から、戦後日本の繁栄を築いた自民党の時代に適応する政策立案能力の低下と、民主党の政権担当能力に不安をもち、自民党というある種安定政権を捨てた上でも、政権交代による変革を望んでいるという有権者の間に政治不信が広まっているという認識を持った。

民主党の政権担当能力に不安をもちつつも政権交代による変革の可能性を選択したという有権者の投票行動を受け、自民党政権下での閉塞感を打破する変革を期して実現された今回の政権交代であるが、政権担当党となった後の民主党の施策や行政改革の迷走から、同選挙交代が必ずしも国民が求める有意義で抜本的な制度改革を伴っているものではないとい切れない。私たちは今回の政権交代の意義、つまり民主党政権誕生に伴って発生した制度変化が、果たして政権交代前の自民党政権下よりも優れていたと言えるのかという点と、新たに発足した民主党政権下の政策立案過程における民主党の政権運営能力の是非を検証する。

その上で、民主党が提言する政治家主導型の行政運営が行き詰っているという現状から、民意に応じて組織された内閣によって選出され、制度構成上首相の代理人となり、民意に基づく権威と任命権が一身に集約される立場にある大臣と、行政過程における膨大な専門知を独占する官僚機構との間の情報の非対称性こそが、大臣の政策立案における官僚依存体質を引き起こし、自民党政権時から様々なレントシーキング関係の温床として機能し、また現在の民主党政権下においても政治家主導型行政の機能不全を引き起こす原因となっていると考え、これを本論文における問題意識とした。

こうした行政・政策立案過程の官僚依存型体質からの脱却には、知識を持った適切な人物が適切なポストに就くこと、或いは大臣側に専門的な知見を持つ人材を据えることで、大臣・官僚間の情報の非対称性の是正が必要であると考えた。私たちは現行の法令上、大臣の半数は民間人から登用しても良いとされているにも関わらず、そうした政治任用が活発に行われていないという現状から、上記二択の内、前者を選び、喫緊の政策課題として大臣の下に民間人による有識者組織の形成することを本論文の提言する。

## 目次

第1章 序論	p.4
第2章 今回の政権交代と官僚の現状	p.5
第1節 はじめに	
第2節 政権交代について	
第3節 政権交代の影響と民主党政権	
第4節 官僚について	
第5節 終わりに－問題意識	
第3章 プリンシパル=エージェント理論から見た政官関係	p.14
第1節 はじめに	
第2節 プリンシパル=エージェント理論	
第3節 エージェンシー・スラック	
第4節 自民党、民主党政権下におけるプリンシパル=エージェント理論の適用	
第5節 おわりに	
第4章 政策提言	p.21
第1節 はじめに	
第2節 政策提言	
第3節 政策提言の有用性	
第4節 おわりに	
終章 結論	p.26
参考文献・データ出典	p.27

# 第1章 序論

---

## 第1章 序論

2009年8月30日の第45回衆議院議員選挙において民主党は308議席を獲得する勝利を収め、政権担当与党が自民党から民主党へと変化した。川野辺(1996)にて述べられている通り、各行動主体、あるいは各組織の意思決定主体が制度変化を選択するのは、既存制度と代替的制度のもとでの潜在的ペイオフを比較したときに、後者が制度改革のコストを負担した上でも有利となる場合である。つまり、一連の政権交代は、国民が自民党というある種安定政権を捨てた上で、それでも本格的な制度変更を望んだ結果であるといえる。これは戦後日本の繁栄を築いた自民党が時代に適応する能力を失ったために、有権者は民主党の政権担当能力に不安を持ちつつも、政権交代による変革の可能性を選択したということが、一般的理解のように思われる。こうした民意は、例えば、日本経済新聞では「戦後日本の成長モデルそのものといえた自民党政治に、有権者は強烈な『ノー』を突きつけ、次の四年を、巨大民主党という未知なる『非自民』に委ねた」（「未知なる与党に託すもの」2009.8.31）と整理されている。また、東京新聞は、「政権担当能力への疑問には目をつぶっても、変革と革新の未来に賭ける、が民主党躍進の理由」（「未来につなげる政治を」2009.8.31）と論じていることからも見取れる。もちろん有権者というのは一枚岩の存在ではなく、その中には多様な意見が存在したはずである。しかしながら、間違いなく今回の「本格的な」政権交代は、抜本的な制度改革に伴う変化が国民から求められているという証拠であることに疑いはない。しかしながら、政権担当党となった後の民主党の施策や行政改革の迷走から、同選挙交代が必ずしも国民が求める有意義で抜本的な制度改革を伴っているものであるとは限らず、各方面から民主党は政権交代に伴って発生した制度改革を活かし切れていないのではないかという懸念の声が寄せられているのも事実である。

こうした現状を踏まえ、私たちは本論文にて、公共選択学的な視点から政治家や官僚の行動インセンティブを分析し、今回の政権担当与党の変更をより意義のある変化へと繋げ、今後、日本の行政機構をより効率的に機能させるための政策を提言していく。

# 第2章 今回の政権交代と日本における官僚の現状

---

## 第2章 今回の政権交代と日本における官僚の現状

### 第1節. はじめに

本章では政権交代が起こった背景とそれによる変化を考察し、官僚というアクターより私たちの本論文における問題意識を形成していく。本章の流れは以下のとおりである。

第2節では2009年の8月の総選挙全体を考察する。なぜ自民党が与党の座を奪われ、民主党を中核とする新連立政権が誕生したのかを探る。次に第3節では民主党政権を取り上げ、第4節では今回の政権交代で大きな変化があったと思われる官僚を考察し、2つのモデルも提示する。以上を踏まえた上で第5節において問題意識を明確化する。

### 第2節. 政権交代について

本節では、まず昨年度夏の総選挙がなぜ「本格的な」政権交代となったのかを探り、今回の自民党から民主党への政権の特徴を簡潔に示していく、さらにそれ以前の自民党政権がなぜ非常に長い政権を維持してきたかを様々な資料から考察していく。

#### 第1項. 「本格的な」政権交代とは

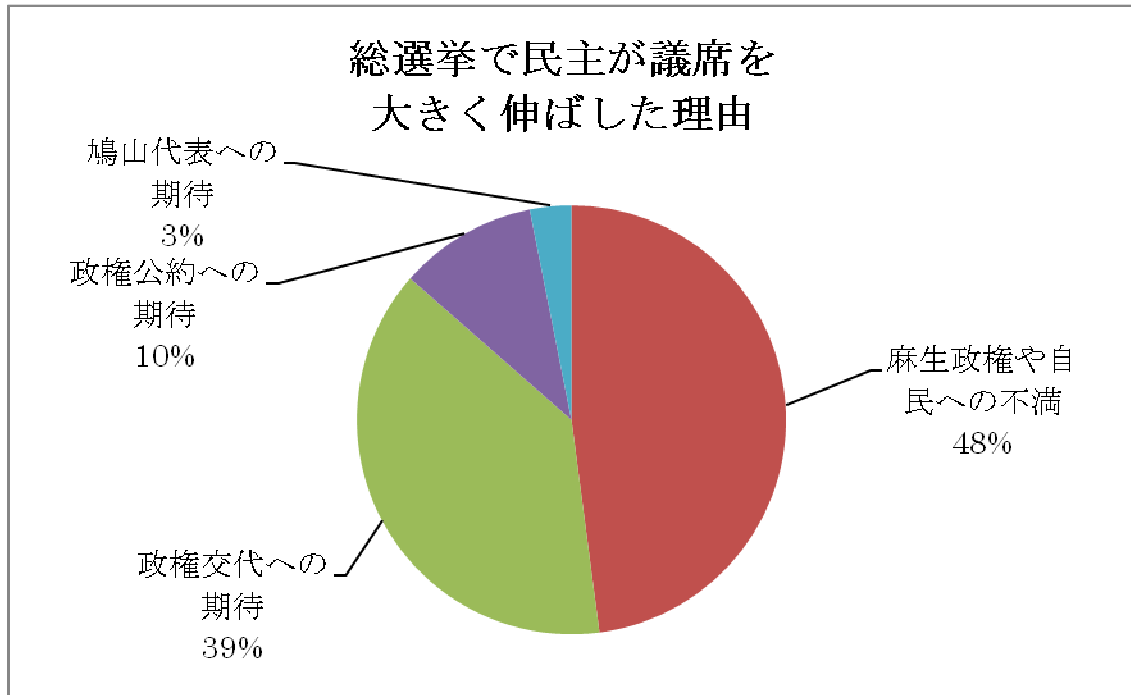
2009年夏、自民党という戦後日本を作り上げてきた政党が民主党に与党の座を奪われ「本格的な」政権交代が起こった。この「本格的な」という言葉が示唆しているのは、これまで「擬似的な」政権交代があったことである。この「擬似的」の意味することは自民党が党内に派閥を作り、選挙ごとに派閥めぐりの首相・大臣の選出を行っていた事であろう。

選挙ごとにその時点での最大派閥から首相が選出されることが多く、大臣さえ派閥送りの人事となっており、再選への箔付けとなっていた。また1993年に日本社会党・公明党・新生党・日本新党・民社党・新党さきがけ・社会民主連合・民主改革連合などの超連立政権によって自民党が野党となり政権交代が起こっているが、2つの内閣を経て1年以内に自民党が与党に返り咲いた事実も「本格的な」という言葉が明らかにしていることともとらえられる。

第 2 項. 2009 年夏の政権交代

2009 年夏の総選挙で自民党が敗れ民主党が第一党となった。その理由は何だったのか。

図 1



出所：(読売新聞 2009 年 9 月 2 日朝刊) を基に筆者作成

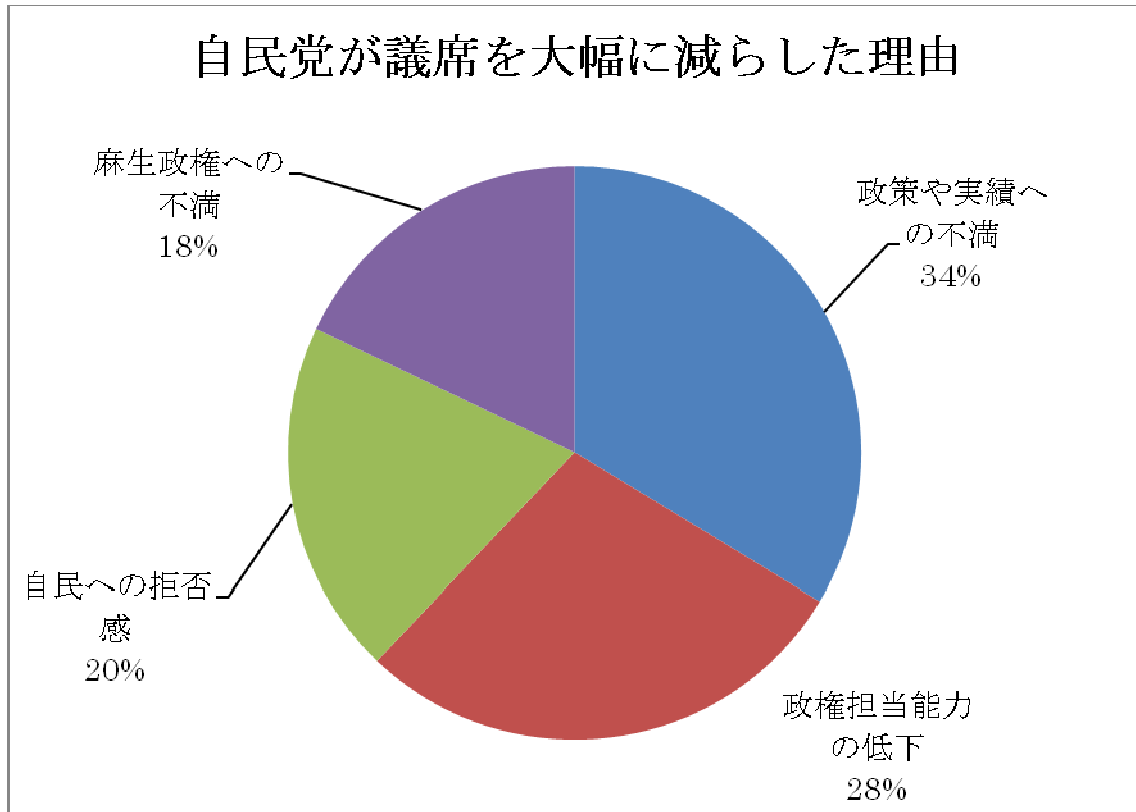
民主の勝因

「麻生政権や自民党への不満」	48%	} 政権交代が発生した要因の 83%は自民党の } 政権担当能力の相対的な低下によるもの。
「政権交代への期待」	39%	
「政権公約への期待」	10%	
「鳩山代表への期待」	3%	

これより、民主党の政策が評価されての政権交代というよりもむしろ、自民党政権への諦めや不満という外的な要因から民主党への政権交代が起こったことがうかがえる。

また更に図2で自民党の敗因の内訳を見てみる。

図2



出所：（読売新聞 2009年9月2日朝刊）を基に筆者作成

自民の敗因、つまり図1の83%の内訳といえるものを見てみると図2より「政策や実績への不満」が34%、続いて「政権担当能力」28%、「自民への拒否感」20%「麻生政権への不満」18%となっている。

民主党自身も、総選挙における民主党の大勢判明を受け、翌日の31日未明、当時民主党党首であった鳩山由紀夫前代表自身も政権交代について、「私は、今回の選挙結果を、単純に民主党の勝利にとらえてはおりません。国民の皆さんの政治へのやりきれないような不信感、従来型の政治・行政の機能不全への失望とそれに対する強い怒りが、この高い投票率となって現れたのだと思います<sup>1</sup>」と述べている。

事実、総選挙直前の世論調査では「政権担当能力の高さで自民43%が民主31%を上回った。<sup>2</sup>」ことから、民主党が自民党に対して比較優位であるという理由は見当たらない結果であった。

以上のことから今回の政権交代は、政権担当能力の低下による自民党の自滅と民主党への自民党にとって代わるオルタナティブとしての期待の表れだと結論付けられる。

<sup>1</sup> 民主党公式ホームページ 2009年8月30日

『国民のさらなる勝利に向けて』 <http://www.dpj.or.jp/news/?num=16941> (2010/10/21)

<sup>2</sup> 読売オンライン

<http://www.yomiuri.co.jp/election/shugiin2009/news1/20090806-OYT1T00973.htm> (最終アクセス日 2010/09/20)



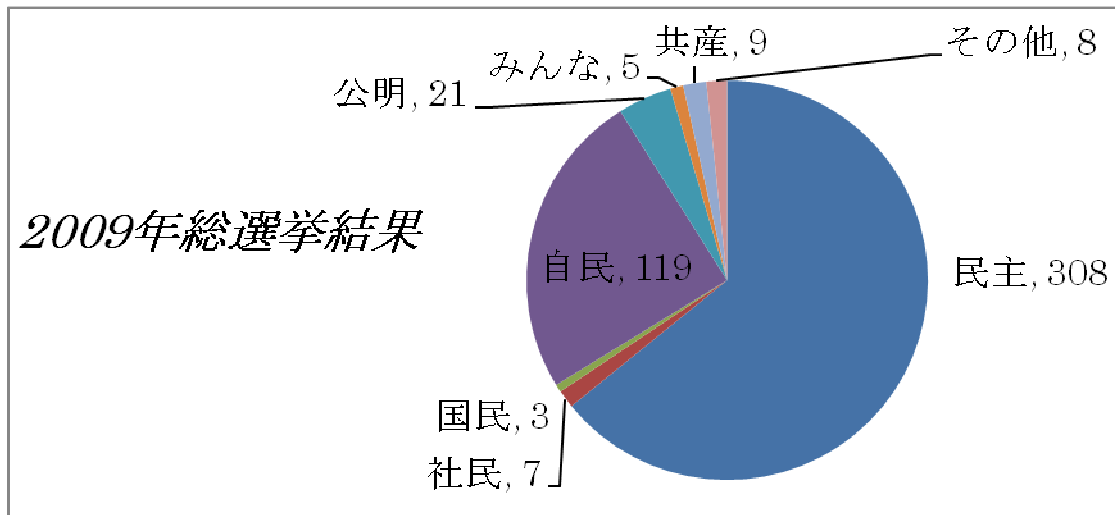
### 第3節. 政権交代の影響と民主党政権

本節では、政権交代の影響について述べる。

#### 第1項. 三党連立政権の成立と政策変化

2009年夏の総選挙で、民主党は衆議院において300議席以上獲得し単独過半数を得たが(図3参照)、参議院では単独で保持していなかったという理由などから、民主・社民・国民新党の3党連立政権が成立した。連立政権は米軍普天間基地問題や子ども手当、公立高校無償化など矢継ぎ早に政策を打ち出してきた。しかし、必ずしもすべての政策がうまく機能したとはいえないかもしれない。普天間基地問題は、社民党との連立問題などから早くから迷走を見せ、鳩山首相の「最低でも県外移設<sup>1</sup>」という一言で沖縄県民は希望を抱いたが、結果として前政権時代の現行案路線となっている。また、子ども手当でも予算を捻出できず予定の半額給付となり、その政策目的の曖昧さも指摘されている。これらの点からも、具体的政策変化は起こったが、それらは必ずしも政策目的と合致していたり効果的なものであるとは、必ずしも言えない。

図3



出所：筆者作成

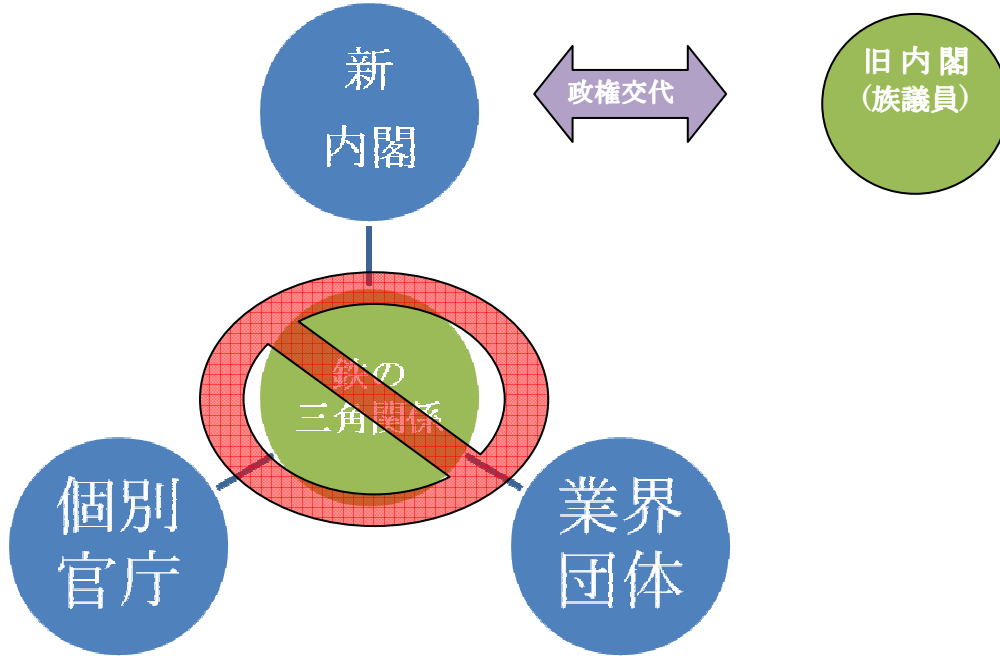
#### 第2項. 鉄のトライアングル関係の崩壊

鉄の三角関係とは、図4で示すような、族議員・中央省庁・業界団体が固い結束関係を結ぶことによってそれぞれの利権を保持増進させていく関係をさす。業界団体はレントシーカー(ロビイスト)となりロビー活動を行い、族議員、官僚は賄賂や接待により取り込まれていく。これにより業界団体は独占的な特権を得ることになる。つまり、レントシーキングは社会的に資源を貪る行為となる。

自民党の長期政権間に族議員と呼ばれる国会議員と官僚、その関係に付け込みロビー活動を通して財界や企業・団体がそれぞれの利益を保持、増進していくために関係を強化することによって、強力な協調関係が生まれた。しかし、民主党がまるまる自民党と入れ替わることによってこの関係性が崩れ、自民政権時代のしがらみをなくした状態で、政策を実施できるといわれている。

<sup>1</sup> 読売新聞 2010年6月6日朝刊

図 4 鉄のトライアングル関係

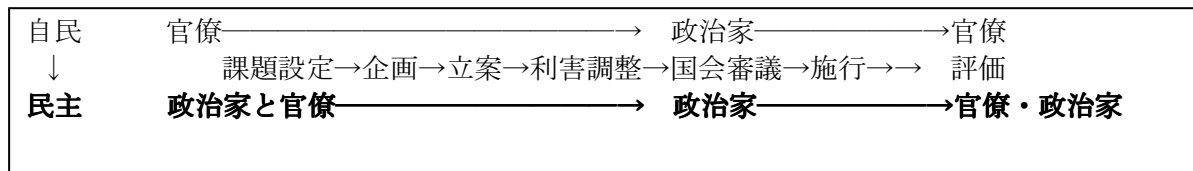


出所：筆者作成

### 第 3 項. 政策形成過程の変化

今回の政権交代によって、図 5 で示す通り課題設定、企画・立案段階から政治家が参加することとなった。民主党は高速道路無料化や子ども手当など、政権与党になった後、矢継ぎ早にマニフェストとして掲げた具体的な政策を実施してきたが、そもそも政策の形成過程が変化したため、それから発生する政策にも何らかの変化が起こるのも自然ともとれる。政治家が、政策立案過程に介入することでプロセスを独占していた官僚が機能不全を起こすリスクが浮上する可能性が出てきた。

図 5 政権交代による政策形成プロセスの変化



出所：筆者作成

#### 第4節. 官僚について

本節ではまず第1項で私たちが着目する官僚について定義や現状を俯瞰し、続く第2項で役割と特徴を述べる。そして第3項で官僚の一般モデルを述べ、続く現状分析、政策提言につなげる。最後に、今回の政権交代による変化を意識したうえで問題意識を明確にしていく。

#### 第1項. 現代日本における官僚の定義と現状

##### i. 官僚の定義付け

本論文では官僚を政策の形成に大きく関与している各省庁で勤務するいわゆるキャリア、エリートと呼ばれる特に国家公務員 I 種官僚とその候補生を指すこととする。日本の官僚制のシステムは、アメリカなどの政権が入れ替わるたびに官僚の幹部クラスも入れ替えられるような開放的なシステムとは言い難く、どちらかというところヨーロッパ型の閉鎖的なものである。彼らは採用の段階から実際に特定の大学出身者を対象としている傾向が顕著に見られる。

##### ii. 近年の官僚批判の対象

###### a. 縦割り行政

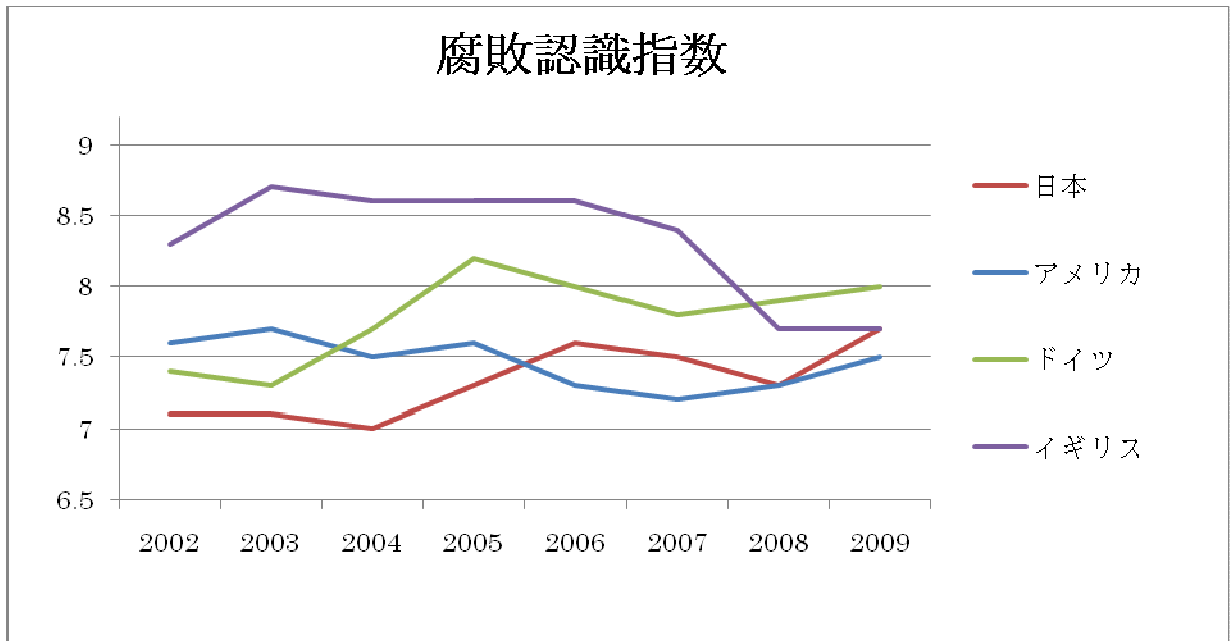
縦割り行政とは個別の中央省庁が国から地方自治体まで、過度にその管轄ごとを支配するシステムのことである。個別省庁はそれぞれ縄張り意識があるため、他の行政機関との連携を嫌う傾向がある。つまり、上下関係は固くとも横のつながりを欠いている場合が多く、それにより行政の非効率化が起こり批判的となっている。事実、官僚出身である斎藤(1980)によると、官僚にはマクロ的視点から物事を考える習慣がないとしている。

###### b. 天下り・汚職

各省庁官僚同期入庁の官僚たちは各省庁横並びで課長クラスまで昇進していくが、そこから官僚のトップである事務次官までのレースで敗れた人々は、政治家に転身したり、天下りして民間企業に再就職するか地方公共団体に出向という形で本省庁から離脱していく。

この天下りは自民政権時代に民主党が批判し国民の大きな関心事ともなった。しかしトランスペアレンシー・インターナショナルの腐敗認識指数(10から0の指数で計られ、指数が高いほど清潔な状態を示す)によると日本の政治家と公務員(官僚)の清潔度は2000年頃から上昇しており、日本の政官両者の腐敗は天下りなどの報道からの官僚批判とは違った逆の結果が現代の政治家・官僚にあることを示唆している。しかし、他国と比較してみると未だに腐敗認識指数は低いとはいえ、2009年度ではイギリスと同値になっており、OECD諸国内では中位の17位となっている。

図6



出所：トランスペアレンシーインターナショナルホームページ <http://www.ti-j.org/>  
(2010/10/21)より筆者作成

## 第2項. 官僚の役割と特徴

日本の官僚は、日本最大のシンクタンクとも呼ばれ今回の政権交代前までは政策の課題設定、企画・立案という法案の初期段階を構築させるだけではなく、その法案の趣旨を実際に議決権を有する政治家に説明する、いわゆる「お伺い・ご説明」などの役割を担っていた。さらに政策評価も中心となっており、その政策の継続・改変・廃止をも検討する立場であった。しかし、

## 第3項. 官僚のモデル

### i. ニスカネンの予算極大化モデル<sup>1</sup>

公共選択論では官僚を自己の属する省庁の予算をできる限り最大化させようとする予算最大化(budget-maximizing)モデルを当てはめる。これはニスカネンが主張したもので、自分の属する機関の予算拡大をさせられれば組織自体が大きくなり昇進のポストが多くなる可能性がある。もちろん官僚は政府への発言力の大きさや、フリンジベネフィットの増加を動機としているかもしれないが、ニスカネンはそれら他の動機も「行政機関の予算総額の正の関数」であって、予算の極大化の達成こそがその他の動機も達成可能性が高くなるとしている。

<sup>1</sup> Niskanen (1971)を参照。

## ii. ダンリーヴィーの組織形整モデル<sup>1</sup>

一方、ニスカネンが示した官僚モデルに対してダンリーヴィーが批判を加えて組織形整 (bureau-shaping) モデルを示した。それによると①キャリア官僚は一定の昇進は保障されていることなどから、予算の拡大を追求することよりも、特定の種の政策に対する熟練度や知識、プライドを得ることの方を優先する。②また予算規模がたとえ小さくとも他の機関や社会に対して影響力を持つ仕事をしたが、③ノンキャリア官僚は昇進の道が狭められていることから、予算極大化に強い関心を持つが、そもそも予算要求・決定に自らがほとんど影響力を持たないこと。④さらに自分と同様に予算増額による昇進を狙う同じノンキャリア官僚が多数いることを知っている。つまりここにフリーライダーの問題が生じることで、誰も予算極大化を目指す行動を結局は追及しない。

以上の四点からダンリーヴィーは予算極大化モデルを批判した。

組織形整モデルとは読んで字のごとく組織の形を整えることを意味する。ダンリーヴィーはキャリア官僚に着目し、彼らは政策形成の中心に常にいることを望み、逆にルーティン化された仕事を嫌がりその部分の機関を切り離そうとする。それによってたとえ予算規模が小さくなったとしても、官僚自身の求める仕事に取り組み、切り離れた機関の監督権さえあれば十分と考える。

## 第5節. 終わりに—問題意識

本章では「本格的な」政権交代は、自民党政権の政権担当能力の低下によるものであり、それに対する失望と政権担当能力が未知数な民主党への期待から起こったことをまず示した。民主党は、官僚丸投げの政策形成から政策の政治主導<sup>2</sup>を打ち出し(マニフェスト 2009 原則 1 より)、政策の企画立案段階からの政治家参加を実施した。これによってこれまでの政治家 - 官僚間の政官関係が変化することとなる。

私たちは、これまで官僚がほぼ独占していた政策立案過程に政治家が参加することにより、政治家による官僚の扱い方が非常に大きな問題となると本章で結論づける。

政権交代により前政権時代まで存在していたであろう鉄のトライアングル関係などが破られ、レントシーキングを受けていない清潔な場が政策立案過程に整備されたとも言えるであろう。しかし、政権を始めて担う政治家が多くいる政策素人の民主党議員と政策立案をこれまで担ってきた官僚の関係が必ずうまくいくとはいえない。また、民主党の予算なき政策公約などにみられるように、目的や効果が不明確で実行可能性の低い政策を議論しなければならなくなるかもしれない。

以上より問題意識をもとに第 4 節の官僚モデルを念頭に置きながら続く現状分析・政策提言を行っていく。

<sup>1</sup> Dunleavy (1991)を参照。

<sup>2</sup> 民主党の政権政策 Manifesto2009 <http://www.dpj.or.jp/special/manifesto2009/> (2010/10/21)

## 第3章 プリンシパル=エージェント理論からみた政官関係

### 第1節. はじめに

前章の問題意識では政権与党が民主党になり、政治主導を理念として掲げているが、これまで官僚主導であった政策立案過程に政治家が参加することにより、政治家による官僚の扱い方が非常に大きな問題になるとした。本章では、政治家と官僚の関係と、問題の根源をプリンシパル=エージェント理論を用いて分析する。

本章の流れは以下の通りである。まず第2節. プリンシパル=エージェント理論では、委任者と代理人の関係について、プリンシパル=エージェント理論を用いて説明する。次に第3節. エージェンシー・スラックでは、代理人が委任者の期待通りの結果をもたらさない行動をとる可能性と、その行動をとる原因について、主に情報の非対称性に焦点をあてながら考察する。その後、第4節. 自民党、民主党政権下におけるプリンシパル=エージェント理論の適用では、以前の自民党政権下と現在の民主党政権下のそれぞれの政策決定プロセスを、プリンシパル=エージェント理論を用いて考察する。そして最後に第5節. 本章のまとめでは本章で明らかになったことをまとめ、次章の政策提言につなげる。

### 第2節. プリンシパル=エージェント理論

#### 第1項. プリンシパル=エージェント理論とは

「プリンシパル=エージェント理論とは、一方のプリンシパル(委任者)が、もう一方のエージェント(代理人)がその後プリンシパルの望む結果を作り出す行動を選ぶであろうという期待のもとに、エージェントの契約合意を考える代理人関係の分析的表現のことをいう<sup>1)</sup>」(Moe 1984:756)。プリンシパル=エージェント理論は様々な経済取引においてみられるが、株主と経営者の関係や、経営者と労働者の関係などが例として挙げられる。本論文で扱うケースでは、政治家(大臣)がプリンシパル(委任者)であり、官僚がエージェント(代理人)となる。

プリンシパルがエージェントに仕事を委任する理由として、専門知識の有無が挙げられる。プリンシパル=エージェント理論においては、エージェントはプリンシパルより多くの専門知識を所有していると考えられる。清水・堀内(2003:5)はこれを「専門性の原理」と定義している。

例えばプリンシパルが何らかの行動を実行に移そうと思った時、プリンシパルは手段や権利しか持ち合わせておらず、専門知識を持つエージェントに委ねざるを得ないというケースがある。また、エージェントがその行動を実行に移さない理由として、エージェントはその行

<sup>1)</sup> The principal-agent model is an analytic expression of the agency relationship, in which one party, the principal, considers entering into a contractual agreement with another, the agent, in the expression that the agent will subsequently choose actions that produce outcomes desired by the principal.

動に対して必要な生産手段や権利を持ち合わせていないケースが考えられる。この場合、プリンシパルはエージェントに仕事の実行を依頼することが効率的である。つまり、個人であらゆることをすることは不可能、ないし非効率であるため、プリンシパルは、自分よりも専門知識を持つエージェントに委ねるとのことである。言い換えれば、プリンシパルとエージェントの関係は、経済活動や社会生活における専門性のメリットを実現する仕組みであるということができる。

加えて、プリンシパル=エージェント理論は委任に関する問題を扱うための手法である。委任に関する問題とは、プリンシパルが委任相手であるエージェントをどのようにコントロールするのかということである。委任者と代理人との関係は、常に期待通りの結果をもたらすわけではない。委任者が代理人の行動を詳細に監視できなかつたり、その行動の結果をきちんと判断・評価できなかつたりした場合に、後述するエージェント・スラックが発生する。この問題が生じる原因は、エージェントがプリンシパルと異なる選好を有することが不可避であるからである。それら異なる選好に関する問題については次節において述べる。

## 第2項. 政官関係におけるプリンシパル=エージェント関係

本項では、前項で説明をしたプリンシパル=エージェント理論を、政治家と官僚の関係にあてはめて考察をしていく。本論文では、単に政治家と官僚という関係でくくるのではなく首相-大臣の関係と、大臣-官僚の関係をそれぞれ分析していく。

大臣を扱う理由であるが、高安(2005)によると、大臣については、政策決定におけるその役割が大きく認識されることは少なく、日本政治に関するテキストでも大臣の重要性は一般的に強調されてこなかったとある。その理由としては、第3章において述べたように、以前の自民党時代の政策決定プロセスにおいては大臣が省庁の言いなりになっており、短期間で交代を余儀なくされていたからであると考えられる。

しかし、私たちは今回の政権交代を考えるにあたり、大臣の存在を無視することはできないと考えた。政権交代の影響によって政策決定プロセスに変化が生じたことはすでに述べたが、民主党の政策決定プロセスが官僚依存からの脱却を目指していることを考えると、政策決定プロセスにおける大臣の位置づけも変化すると考える。自民党政権のときには大臣は各省庁の代理人と化していたことが官僚主導であると指摘されてきたが、民主党がその問題を解決しようとするならば、大臣の立ち位置も重要になってくる。そこで本稿では、大臣を任命する首相と大臣の関係と、首相によって任命された大臣と官僚の関係をそれぞれ考察する。

### i. 首相 - 大臣間

プリンシパル=エージェント理論を首相-大臣間で適用すると、プリンシパルが首相、エージェントが大臣となる。議会の指名と憲法上の閣僚任命権<sup>1</sup>に基づいて執政府を形成するのは首相であり、首相の意向や就任時の基本政策を受けて各行政機関を運営しこれを展開させていくのが大臣の役割である(高安 2004)。大臣は首相に任命されることから、首相を大臣のプリンシパル、大臣を首相のエージェントと呼ぶことができる。

プリンシパル=エージェント理論に基づくと、プリンシパル、この場合首相は可能な限り自身と選好を共有し、政策に反映する大臣(エージェント)を任命したいと考えるはずである。置き換えると、首相は自らの選好を政策に反映してくれる人物を大臣に任命したいと考えるものと想定される。適切なエージェントを任命することによって、プリンシパルが望ましい政策結果を獲得する大きな手段になりえるからである。

<sup>1</sup>日本国憲法第68条より

## ii. 大臣 - 官僚間

次に、大臣 - 官僚関係をプリンシパル=エージェントを用いて考察する。このケースでは、大臣がプリンシパルとなり仕事を委任し、官僚がエージェントとなり委任された仕事を遂行する。官僚は専門知識を有しているので、専門性という観点でいえば政治家よりも優位に立っている。その専門知識を生かして政策立案に携わっている。官僚の有力なリソースは情報・知識であり、それらを利用して裁量の範囲を大きくする。

## iii. 政官関係におけるプリンシパル=エージェント理論のまとめ

上記の関係をまとめると、首相-大臣間ではプリンシパルが首相であり、大臣がエージェントになる。また、大臣-官僚間ではプリンシパルが大臣であり、エージェントが官僚となる。加えて高安(2005)は「そして大臣が官僚の直接的エージェントとなり、首相が官僚の間接的エージェントとなる」と述べている<sup>1</sup>。

ところで、政治家が望むような行動を官僚が行うのであれば、政治家は官僚に干渉することはない。官僚が政治家の選好を無視するときだけ政治家は干渉する。ではなぜ第2節第1項で述べたように、官僚は政治家の選好を無視し、異なる行動をとれるのであろうか。その大きな要因の一つに情報の非対称性という問題がある。次節では、その情報の非対称性を説明し、情報の非対称性がもたらす影響の一つである、エージェンシー・スラックについて考察する。

## 第3節. エージェンシー・スラック

### 第1項. エージェンシー・スラックとは

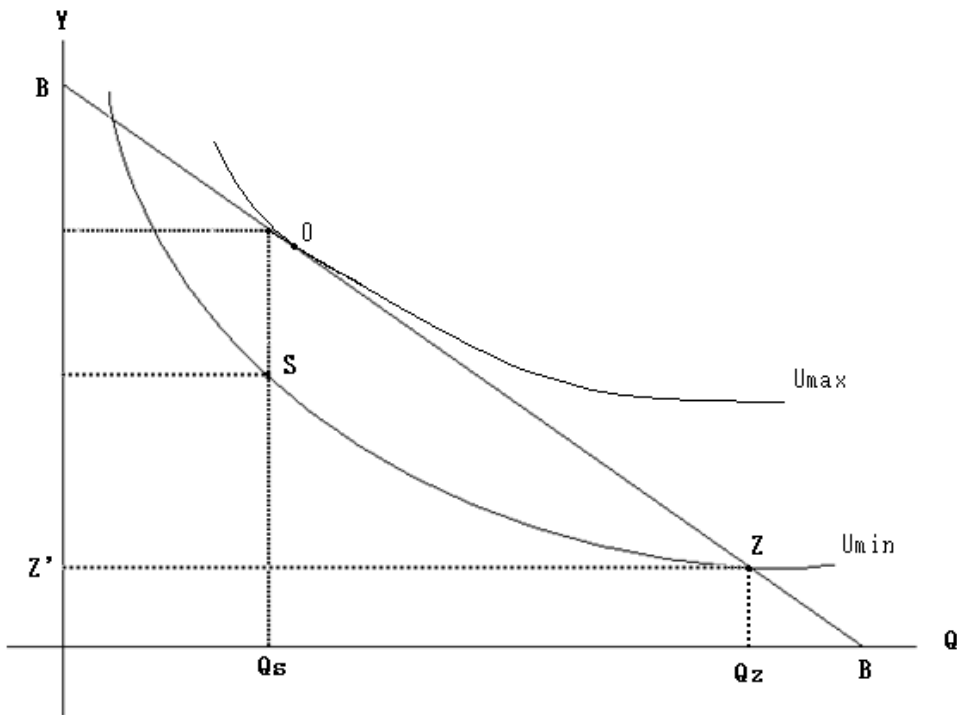
政治家は官僚に仕事を委任するが、必ずしも官僚が政治家の望むような行動をとらない可能性がある。このように、委任者の期待と代理人の行動がもたらす結果との間に生じるギャップのことを、「エージェンシー・スラック」という。このエージェンシー・スラックが大きければ大きいほど、委任者である政治家の望む政策と、代理人である官僚が考える政策が乖離しているということを表す。

---

<sup>1</sup>高安(2005)では、今日の複雑な代議制民主主義の中にあっては、一つの側面でプリンシパルであるアクターが、別の側面では他のアクターのエージェントになりうるということを説明している。



図 7



出所：Muekker(2003:369)を一部引用

$Q$  は官僚の生産量を表し、 $Y$  はすべての政治家の予算を表す。政治家は  $B$  の予算を持っており、それは生産量とその他の予算に分けられる。 $BB$  は予算の制約線を示し、 $U_{max}$  と  $U_{min}$  はそれぞれ効用最大化と効用最小化の無差別曲線である。効用最大化と予算の最適点は  $O$  となる。

官僚の予算最大化は  $Q_z$  点によってもたらされる。それは最大の予算、 $B_z$  を生産する。他の効用最小化ポイントである  $U_{min}$  から  $Z$  の左は最小化の予算を伴うが、ここで Slack が含まれる。Slack は  $U_{min}$  から予算制約線上までの距離ではかられる。この Slack が、政治家の期待と官僚の行動との乖離の差を表している。また、この場合において、官僚機構内に  $X$  非効率が発生している。 $X$  非効率とは、組織内に投入された資源が有効に活用されていない状態であり、そうした資源の未活用の原因が当該組織の行動様式の中で認識されないまま存在し続けることである。これは、官僚機構のような閉鎖的組織で見られる問題である<sup>1</sup>。

<sup>1</sup> 植村(2008)

## 第2項. 情報の非対称性

なぜ上記のように委任者の期待と代理人の行動との間でギャップが生じるのであろうか。その大きな原因の一つが情報の非対称性である。

政治家と官僚を比べた場合、政策執行の豊富な経験と蓄積されたノウハウを持つ官僚のほうがはるかに精度の高い情報をつかんでいる。このような、委任者と代理人との間の情報の差を、情報の非対称性という。

プリンシパル=エージェント理論によると、エージェントのタイプや行動については、エージェント自身は完全に知りえているが、プリンシパルはそれらを完全に知りえない可能性がある。その結果、エージェントである官僚は大臣の望む行動をとらないという可能性が発生する。この情報の非対称性の下では、必ずしもエージェントがプリンシパルの期待する行動をとるとは限らない。この結果、官僚は政治家が望む行動ではなく、より自分たちにとって都合のいい行動をとる可能性がある。だが、官僚はその情報を政治家や国民一般に明かすようなことはしない。情報の非対称性によって多大な利得を期待でき、情報を開示すればその情報を予算カットの道具として使われかねないからである。配分された予算と純粋の事業経費の間に乖離が生じて、官僚は剰余分を納税者に返却することはせず、裁量予算として彼ら自身のイニシアティブで消化するのである。

## 第3項. 情報の非対称性の発生要因

この政治家を官僚の情報の非対称性の原因は何なのであろうか。その原因として、官僚機構というものの監視の難しさがある。官僚の持つ力の源泉は、外部から監視できない情報の偏在であり、それにより外部から業績や成果の測定が困難な状況にある。足立(1998)によると、ある目的のためにいかなる手段がどの程度有効であるかについて無視しえない不確実性が存在することが、政府機関の産出するアウトプットの評価を一層厄介なものにしているという。

それに加え、官僚と大臣との知識の差というものが考えられる。官僚制は巨大な組織であり、その組織は個々人に細かく分解された特定の仕事を関心に集中させる。この繰り返しにより計り知れないくらいに有能な実地的で専門的な知識を獲得していく。

その知識の差について、予算を例に考察する。情報の非対称性のもと、官僚は本来必要最低額の予算に上積みした予算を提示する可能性がある。この際、官僚は何らかの政策を実行するに当たりかかる費用というものを知っている。しかし、大臣は官僚ほどの知識がないため、その提示された予算が本当に適当な規模なのか判断することはできない。その結果、官僚は本来の額より多く予算を得ることができるのである。

ところで、たとえ知識のある人物が大臣に就いたとしても、情報の非対称性はゼロにすることができない。いかにその差を小さくするかが問題となってくるのである。これらの問題は、大臣及び政治家の情報や知識を向上させ、または情報の非対称性が存在していても仕事をするようなシステムが必要である。つまり、省庁官僚制に対する官邸主導の実効性は、官邸の権限強化と政官関係における情報の非対称性およびその結果生じるエージェンシー・ストラックの縮減に依存している(伊藤、2007)。

#### 第4節. 自民党、民主党政権下におけるプリンシパル=エージェント理論の適用

次に、プリンシパル=エージェント理論を用いて、自民党政権下での政策決定プロセスと、民主党政権が目指し実行しようとしている政策決定プロセスについてそれぞれ考察する。

##### 第1項. 自民党政権下での政策決定プロセス

現状把握でもふれたが、自民党政権下では、官僚が政策立案過程において政治家を差し置いていた。自民党一党優位政党制のもとでは、政策・事業の企画機能、総合調節機能を官僚機構に依存してきたのである。結果、内閣の主体は、官僚制を内実とする各省庁にあり、政策運営の第一義的な担い手は各省庁であった。

首相-大臣間におけるプリンシパル=エージェント理論の項で、大臣は首相に任命され、首相の代理人となる、つまりプリンシパルが首相であり、エージェントが大臣であると述べた。しかし、政策運営を官僚機構に丸投げしていたため、大臣が首相ではなく各省庁の代理人と化していた。つまり、プリンシパルが各省庁となり、エージェントが大臣となっていたのである<sup>1</sup>。これは、権限の委任機関が貫徹していなかったことを表している。

##### 第2項. 民主党政権が目指す政策決定プロセス

民主党政権では、5原則5策にあるように、今までの官僚丸投げの政策決定方式から脱却し、政治家が政策立案段階からリードすることを明確に目指している。これは昨年総選挙の際にもマニフェスト<sup>2</sup>として強烈に打ち出しており、結果的に自民党との差別化を大きく図ることとなった。

しかし、政権担当与党になるのが初めての民主党政権は、今まで官僚との接触の機会もあまり多くなく、政権および大臣が変わったからといって情報の非対称性がなくなるわけではない。民主党政権になり、政策立案段階から政治家が介入しても、官僚の情報の優位性は変わることはない。

#### 第5節. おわりに

本章ではプリンシパル=エージェント理論を用いて、政治家が官僚に仕事を委任する際に発生するエージェント・スラックの問題について考察した。その結果、エージェント・スラックの削減こそが、問題意識で明らかにした政策決定プロセスの変化をよりプラスに影響することになるとした。

それを踏まえ、大臣に情報や知識が回ることと、情報の非対称性の下でも官僚にうまく仕事をしてもらえることの二つを解決することが、エージェント・スラックの削減につながるということを明らかにした。

次章では、前章の問題及び本章の現状把握を踏まえ、政策提言を行う。

<sup>1</sup> 山口(2008)では、大臣はそれぞれの省の最終的な利益代弁者であったと述べている。

<sup>2</sup> 巻末資料参照

## 第4章 政策提言

---

### 第4章 政策提言

#### 第1節. はじめに

前章の現状分析において、政治家が官僚にうまく働いてもらうには、エージェンシー・トラックをできるだけ小さくなるよう導くことが重要であると結論付けた。

本章では今までの問題意識、現状分析を踏まえたうえで政策提言を行う。本章の流れは以下の通りである。第2節. 政策提言では、各大臣に官民共同の有識者の設置を提言する。第3節. 政策提言の有用性では、第3節での提言のメリットについて、政治家と官僚の両方の視点から分析する。そして最後に第4節にて本章で論じた政策提言をまとめ、本章のまとめとする。

#### 第2節. 政策提言

##### 第1項. 政策の内容

本論文では、各大臣に首相が任命する有識者の設置を提言する。今までは官僚が政策決定をリードしていたが、民主党政権では、政策立案段階から政治家が介入する。だが、官僚の方が知識の優位性があることに変わりはない。しかし、全ての大臣に官民共同の有識者を設置することにより、情報の差を縮めることができる。この結果、自民党時代は官僚に丸投げであった政策立案を、政治家が主導で行うことが可能となり、政治家・官僚間の情報および知識の差も埋まることが考えられる。

また、首相には有識者の任命に際して、登用理由に関する説明責任を負うこととする。有識者が首相の任命によって選ばれるとなれば、有識者は選挙で国民から付託を受けていないので、何らかのアカウンタビリティを果たさなければならない。諮問会議の民間議員や官僚には、積極的にアカウンタビリティを果たす誘因が、制度としては備わっていない。つまり、彼らの行動を国民が直接コントロールする方法もなく、監督者たる首相や大臣を介して与えられる規律づけに期待する以外にないのである。そこで、任命者である首相が、国民に対して任命の理由を果たす責任を負うこととする。

それに加え、この政策は一時的なものとする。今回の本格的な政権交代により第一党となった民主党は、政権担当与党の経験が無い。そのため、民主党の政治家の政策立案能力がまだ低いことが考えられる。そこで、一時的に大臣の補佐役として有識者を任命する。

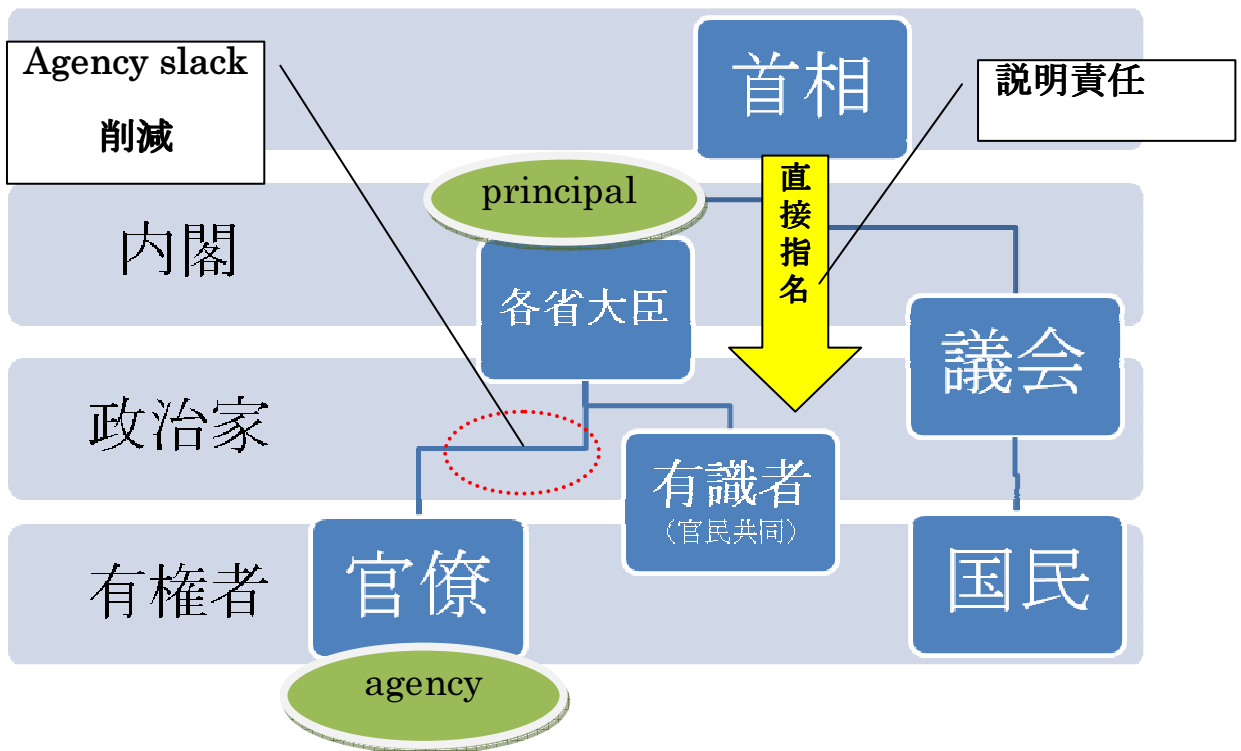
現状把握で述べたように、我が国の官僚は、省単位の長期雇用・年功制の下にあり、それが所属省組織の維持という選好を生み、その選好を満足させるために官邸に対して情報の非対称性を維持しようとする。これに対して本提言では、政治家と大臣を補佐する有識者の情報・知識を利用して情報の非対称性を縮減しようとすることを目的とする。

**第 2 項. 政務三役との連携**

脱官僚を目指す民主党は昨年の政権獲得後、各府省の最高意思決定機関として、政務三役会議を設置した。政務三役とは、各省庁の大臣、副大臣、政務官を指す。脱官僚を目指す民主党は、政務三役を中心に政治主導で政策を立案、調整、決定すると方針で打ち出している。この政務三役は国家戦略室や行政刷新会議とともに、民主党が政治主導を強く打ち出していることの象徴と見てとることができる。しかし、官僚の士気の低下を招いているという批判が相次いで上がっており、長妻昭元厚生労働大臣と官僚の関係悪化<sup>1</sup>の問題などが露呈している。これらの事態を受け、菅総理は、「政務三役だけで物事をやろうとしすぎた。」とも述べている。これらのことから、政治家と官僚の連携ミスが少なからず存在することが分かる。

本提言では、政務三役に首相から任命された外部からの有識者と連携することによって、政治家と官僚との情報の非対称性を減らすことができる。図 9 は、政策提言を図で表したものであるが、官僚と大臣との間に官民共同の有識者を設置し、情報の非対称性の縮減を図る。

図 8



出所：筆者作成

<sup>1</sup> 長妻昭元大臣が厚生労働省改革のために省内公募した若手職員によるプロジェクトチームが 6 月に実施したアンケートを参照にした。調査は厚生労働省勤務の約 3200 人を対象にアンケートを実施し、749 人が回答した。アンケート内で、上司の評価に関する項目は、課長級、局長級以上、政務三役などの役職別に調べた。その結果、「現実的なスケジュール感の観点から、納得のいく指示が示されている」という評価は、課長級 38%、局長級以上 29%に対し、政務三役は 1%であった。また、「厚生労働行政に対する思いやりやビジョンが伝わってくる」では、課長級が 29%、局長級が 31%で、政務三役は 15%であった。一方、「おごりを感じる」の課長級、局長級以上ともに 6%であったが、政務三役は 48%に上った(朝日新聞 2010 年 7 月 29 日朝刊参照)。

### 第3節. 政策提言の有用性

#### 第1項. コストの削減

本論文で提言する政策の有用性の一つとして、監視コストの削減が挙げられる。現状分析において、エージェンシー・スラックを小さくするためには監視の強化と委任の程度を減らすという方法があることを示した。しかし、前者には監視コスト、後者には立法コストがかかる。しかし、今回の提言により、それらのコストの削減が見込まれる。

##### i. 監視コストの削減

官僚は今まで情報の非対称をもとに、自分達の都合のいいように政策を立案してきた。しかし、今回の政策が実行されれば、大臣側に今までよりも情報や知識が回るため、官僚の行動を逐一観察しなくともよいということが見込まれる。結果、大臣の知識不足を解消し、これまで省庁の代理人と化していた大臣が、官僚の言いなりになることを避けることが可能になる。

##### ii. 立法コストの削減

政治家が自分たちの力だけで政策を一から作り上げることは大変に労力がかかる。しかし、大臣に有識者会議がつくことによって、大臣および政治家の政策形成能力の向上が見込める。これにより立法コストの削減が期待できる。

#### 第2項. 競争インセンティブ

##### i. 競争インセンティブ

次に、官僚の仕事におけるインセンティブについて説明する。

官僚組織はしばしば閉鎖社会であると言われ続けてきた。その閉鎖社会において情報をコントロールしてきた点は先に指摘した。その閉鎖社会において、今までは政策を競わせる対象が存在しなかった。今回私たちが提言する政策を導入した場合、官僚には外部から登用された有識者との競争インセンティブが働く<sup>1</sup>。官僚は政策の作成において、首相から任命された外部の有識者よりもいい政策を作ろうというインセンティブの向上が見込めるのである。中泉(2006)は、民間組織との競争のような、より長期的でかつ本質的なインセンティブの附与は効果的であり、特に競争は最大のインセンティブとなることを指摘している。

また、公務員の人件費削減などが頻繁に行われているが、それにより官僚の働くモチベーションを下げってしまう危険性がある。加えて、今までは官僚が政策を作成していたが、民主党が政治主導を掲げて政権与党になったことにより、政治家が立案段階から参画している。これらの政治家の介入によって官僚の士気低下の懸念も数多く指摘されている<sup>2</sup>。これについて中泉(2006)は、それよりも、公務員のモチベーションやインセンティブを高め、行政組織の効率性を高めていくことが不可欠であると述べている。

##### ii. ダンリーヴィーの官僚モデルにおける競争インセンティブ

上記のインセンティブの根拠として、ダンリーヴィーの官僚像(Dunleavy 1991)が挙げられる。第2章におけるダンリーヴィーの官僚論でも述べたが、確かに官僚は予算最大化に向かって行動する側面を持ち合わせているが、それだけを目指して行動しているとは限らない。いわゆるエリート官僚の行動様式の一つとして、刺激的な仕事に取り組みたいなどという、仕事のやりがいや重要性を指摘した。そこで競争インセンティブと合わせて考えると、ルーティン化された状況を嫌い、金銭以外の効用を強調するエリート官僚においては、首相

<sup>1</sup> 中泉(2006)

<sup>2</sup> 日経ビジネス 1540号 pp.70-71

から任命された外部の有識者よりもいい政策を作成しようというインセンティブが働くものと考えられる。

またそれに関連して、公務員のモチベーションは大きく経済的報酬と非経済的報酬の二つに分類できる。前者は金銭や昇進・昇格等の経済的利益に直結する報酬を提供することによりモチベーションの向上を目指すものであるが、経済的報酬は容易にモチベーションを高めることができる半面、限界があるため継続的・半永久的に与え続けることはできない。既存研究において、経済的報酬は与えれば与えるほどそのモチベーション向上に与える影響は小さくなることが実証されている。このことから、官僚に対して競争インセンティブを働かせることは有益であると考えられる。

### 第3項. エージェンシー・スラックの減少

これらのことから、政治家と官僚間のエージェンシー・スラックの改善が見込まれる。現状分析での考察の通り、エージェンシー・スラックは情報の非対称性によってもたらされる。大臣に知識や情報を与え、官僚が働くインセンティブを落とさなければ、情報の非対称性は改善される。岩本(2001)は、完全情報の状態への到達は無理にしても、代理人の行動をより正確に観察できるようになれば、依頼人によるコントロールがよりの確におこなえるようになることが期待されるとしている。

### 第4項. X非効率の解消

第3項第3節において、X非効率の問題を取り上げた。X非効率とは、組織内に投入された資源が有効に活用されていない状態であり、そうした資源の未活用の原因が当該組織の行動様式の中で認識されないまま存在し続けることである。

大きな原因二つ存在する。一つは、当該組織の活動範囲が拡大し事業の多元化が進んだ場合である。官僚組織にも見られるが、縦割り組織における領域拡大と多元化した組織間の名家で情報の偏在が深刻化し、投入資源の適切な活用が低下する影響がある。二つ目は当該組織がそれぞれ異なる目的で活動する場合である。加えて、構成員の地位が独占的であることや、作業成果に対する数量的把握が困難であること等が、X非効率を排除できない要因となっている。しかし、官民共同の有識者を設置することにより、非効率な投入資源が解消され、かつ官僚行動のアウトプットが以前よりわかりやすくなるため、X非効率が以前の非効率な状態より改善されることが見込まれる。

### 第4節. おわりに

本章では、大臣に首相から任命された有識者の設置を提言した。それに関連して、有識者は首相が任命すること、任命に際して登用の理由の説明責任を負うことを義務付けること、この政策は一時的なものであることとした。またそれに関連して、コストの削減や、官僚のインセンティブ、エージェンシー・スラックの減少の効果についても言及した。

## 第5章 終章

---

### 終章 結論

第2章では、昨年の総選挙の分析と現在の日本の官僚像について現状把握し、その現状把握から、自民党から民主党への政権交代がもたらす政策決定プロセスの変化によって、政治家と官僚組織の関係が不協和音が生じているという件に本論文における問題意識を設定したということを説明した。

第3章では、理論モデルとしてプリンシパル=エージェント理論を導入し、前自民党政権下および現民主党政権下での政官関係をそれぞれ考察し、行政機構をより効率的に機能させるためには、政治家の期待と官僚の行動のギャップであるエージェンシー・スラックを可能な限り小さくすることが重要であると結論付けた。

第4章では、それまで述べてきた問題意識と現状分析を踏まえ、政策提言として各大臣の下に首相から任命された有識者の設置を提言した。加えて、それが本格的な二大政党制へ移行し、自民民主双方が本来立法府の持つべき機能を担うだけ政策立案能力を獲得するまでの一時的な政策であること、直接指名の弊害である不適切な人事（身内優遇等）が行われるリスクを回避するため、首相が国民に対して説明責任を果たすことを確認し、その政策がもたらすメリットについて、監視コストの削減と官僚のインセンティブの向上という両面から説明を行った。

当然のことながら、三権分立の観点から、本来は立法者たる政治家自身が知識や情報を備え、政策立案能力を持っている状況こそが望ましい。しかしながら、今回の政権交代に伴う変化を論じるという前提では、これまでの自民政権下での官僚依存型の政策形成プロセスを踏まえた上で、実行可能な変化を考えなければならない。民主党は政権担当与党となるのは今回が初めてであり、政治主導を掲げても、これまで行政過程の多くを一任されてきた官僚機構との効率的な連携を図ることが可能とは限らない。そこで、今回の政権交代に付随して、本論文にて提示した時限的な有識者組織の設置を実行することにより、次回数年後に総選挙が起きた際に与党と野党が相互に競争インセンティブを働かせる事で、政策立案能力の向上をも期待できるものとする。



## 先行論文・参考文献・データ出典

### 参考文献

- ・麻生多聞 (2005) 「政官関係のリアリズム」『早稲田大学法学会』 No.80, pp.257-279.
- ・飯尾潤 (1998) 「日本における官民関係の位相」『日本公共政策学会年報』, pp.1-11.
- ・飯尾潤(2004)「財政過程における日本官僚制の二つの顔」『RIETI Discussion Paper Series』, pp.1-14.
- ・飯尾潤 (2007)『日本の統治構造 官僚内閣制から議院内閣制へ』中公新書
- ・飯尾潤 (2008)『政局から政策へ 日本政治の成熟と転換』NTT 出版
- ・伊藤光利 (2007) 「官邸主導型政策決定システムにおける政官関係—情報非対称縮減の政治」『年俸行政研究』 No.42, pp.32-59.
- ・植村利男 (2008) 「官僚機構の X 非効率の慣性領域理論による考察」『亜細亜大学経済学紀要』, pp.1-19.
- ・加藤寛 (1997)『官僚主導国家の失敗』東洋経済新報社
- ・加藤寛[編] (2003)『入門公共選択』勁草書房
- ・小池洋次 (1999)『政策形成の日米比較』中公新書
- ・小林克也 (2007) 「日本の公共部門の効率化について—諸研究のサーベイ—」『法政大学経済学部学会』 No.74, pp.87-112.
- ・小林良彰 (1997)『現代日本の政治過程 日本型民主主義の計量分析』東京大学出版会
- ・斎藤精一郎 (1980)『経済官僚の復権』 PHP 研究所
- ・坂本勝 (2006)『公務員制度の研究 日米英幹部の代表性と政策役割』法律文化社
- ・澤野孝一郎 (2005) 「ニュー・パブリック・マネジメントと契約理論—自治体業務の外部委託を中心に—」『オイコノミカ』 第 41 巻 第 3・4 号, pp.55-65.
- ・曾我謙悟 (2005)『ゲームとしての官僚制』東京大学出版会
- ・高安健将 (2005) 「首相・大臣・政権党—プリンシパル=エージェント理論から見た石油危機下の田中内閣—」『北大法学論集』 No.56, pp.1-34.
- ・高安健将 (2009)『首相の権力 日英比較からみる政権党とのダイナミズム』創文社
- ・中川淳平 (2004) 「契約と組織の経済学の再検討」『駒澤大学経営学部研究紀要』 No.34, pp.25-50.
- ・中野雅至 (2003) 「連立政権下における政官関係の変化 - 力関係からイニシアティブ - コスト関係へ」『現代社会文化研究』, pp.89-106.
- ・中野雅至 (2010)『政治主導はなぜ失敗するのか?』光文社新書
- ・中村慎介・小澤太郎・グレーヴァ香子[編] (2003)『公共経済学の理論と実際』東洋経済新報社
- ・原清一 (2003) 「小泉政権の政官関係にみる『本人の複数性』問題」『九州大学法学部政治研究室』, pp.75-99.
- ・細江守紀 (2005)『情報とインセンティブの経済学』九州大学出版会
- ・福岡峻治 (2007) 「行政改革と日本官僚制の変容 - 「官僚主導」から「政治主導」への転換とその課題」『東京経済大学現代法学誌』 No.13, pp.121-156.
- ・藤田大輔 (2008) 「『官民共同(Public Private Partnership)』における『責任』分担の分析：制度の実態的考察」『北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル』 No.15, pp.83-113.
- ・増山幹高 (2003)『議会制度と日本政治—議事運営の計量政治学』木鐸社
- ・真淵勝 (2010)『官僚』東京大学出版会
- ・柳川範之 (1995)『不完全契約理論の基礎』三菱経済研究所

- ・ 山口二郎 (2008) 『内閣制度』 東京大学出版会
- ・ 山口二郎 (2009) 『政権交代論』 岩波新書
- ・ Dixit, A. K (1996) *The making of economic policy*, Cambridge, Mass, 北村行伸訳『経済政策の政治経済学』 日本経済新聞社
- ・ Dunleavy, Patrick, (1991) *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanation in Political Science*, Longman
- ・ Moe, Terry M. (1984), “The New Economics of Organization”, *American Journal of Political Science*, Vol.28, No.4, pp.739-777.
- ・ Niskanen, William A. Jr., (1971) *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine, Atherton
- ・ Ramseyer, J. M. and Rosenbluth, F. M. (1993), *Japan's Political Market Place*, Cambridge University Press, 加藤寛監訳、川野辺裕幸・細野助博訳 (1995) 『日本政治の経済学 政権政党の合理的選択』 弘文堂

#### 参考 URL

- ・ シンクタンク 2005 <http://www.tt2005.jp/> (2010/10/21)
- ・ プラトン <http://www.platon-web.net/> (2010/10/21)
- ・ 民主党の政権政策 Manifesto2009 <http://www.dpj.or.jp/special/manifesto2009/> (2010/10/21)
- ・ Transparency International HP <http://www.transparency.org/> (2010/10/21)

参考資料 民主党 2009年マニフェスト 5原則 5策

#### 5原則

- 1 官僚丸投げの政治から政権党が責任を持つ政治家主導への政治へ
- 2 政府と与党を使い分ける二元体制から内閣の下の政策決定に一元化へ
- 3 各省の縦割りの小駅から官邸主導の国益へ
- 4 タテ型の利権社会からヨコ型の絆の社会へ
- 5 中央集権から地域主権へ

#### 5策

- 1 政府に大臣、副大臣、政務官（以上、政務三役）、大臣補佐官などの国会議員約 100 人を配置し、政務三役を中心に政治主導で政策を立案、調整、決定する。
  - 2 各大臣は、各省の長としての役割と同時に、内閣の一員としての役割を重視する。「閣僚委員会」の活用により、閣僚を先頭に政治家自らが困難な課題を調整する。事務次官会議は廃止し、意思決定は政治家が行う。
  - 3 官邸機能を強化し、総理直属の「国家戦略局」を設置し、官民の優秀な人材を結集して、新時代の国家ビジョンを創り、政治主導で予算の骨格を策定する。
  - 4 事務次官・局長などの幹部人事は、政治主導の下での業績の評価に基づく新たな幹部人事制度を確立する。政府の幹部職員の行動規範を高める。
  - 5 天下り、渡りの斡旋を全面的に禁止する。国民的な観点から、行政全般を見直す「行政刷新会議」を設置し、すべての予算や制度の精査を行い、無駄や不正を排除する。官・民、中央・地方の役割分担の見直し、整理を行う。国家行政組織法を改正し、省庁編成を機動的に行える体制を構築する。
- 出所：民主党ホームページ <http://www.dpj.or.jp/>